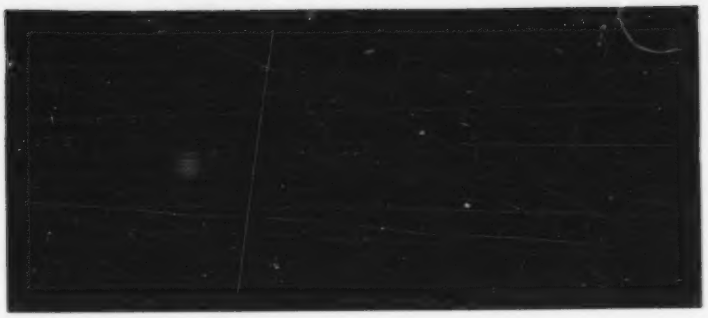

APCFP

91-06392/

MÉMOIRE À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC

Résumé

Novembre 1990

Depuis 80 ans, les gouvernements québécois successifs, quel que soit le parti politique au pouvoir, ont traditionnellement associé la formation professionnelle de la main-d'oeuvre à la politique sociale et à l'éducation des adultes, secteurs où sa juridiction exclusive est moins contestée. Le gouvernement fédéral, pour sa part, a surtout tenté de faire la preuve que la formation professionnelle de la main-d'oeuvre est un élément de la politique économique, ce qui l'autoriserait à utiliser son pouvoir de dépenser dans ce domaine.

Le Québec s'est toujours distingué des autres provinces par sa volonté d'intervenir dans les domaines de l'éducation et de la main-d'oeuvre et d'être le premier définisseur des politiques qui doivent s'appliquer sur son territoire. 80 ans de revendications qui, jusqu'à maintenant, se sont soldées par un envahissement constant du gouvernement fédéral.

Les récentes interventions fédérales, telles la Planification de l'emploi, la réforme de l'assurance-chômage et le projet d'une commission nationale de la formation, constituent autant d'indicateurs de l'empiètement fédéral sur les juridictions québécoises. Force est de constater que la négociation des juridictions, dans ce domaine de plus en plus névralgique pour la santé économique du Québec, s'accommode très mal du cadre constitutionnel actuel.

Depuis l'avènement du libre-échange, le gouvernement du Québec s'est donné des orientations claires en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre en misant sur le partenariat et la régionalisation des responsabilités. L'avancée toujours progressive du fédéral dans ce domaine est à contre-courant de ces orientations par ses visées centralisatrices et par le non-respect de juridictions fondamentalement québécoises. Jusqu'à récemment, le domaine de la main-d'oeuvre faisait l'objet d'ententes

fédérales-provinciales, mais il s'avère aujourd'hui que la tendance fédérale actuelle est d'esquiver la négociation et d'implanter ses propres stratégies.

Depuis plusieurs années, on déplore fréquemment dans les milieux patronaux et syndicaux l'absence d'une politique de main-d'oeuvre au Québec. Certes, la notion de politique de main-d'oeuvre a grandement évolué au cours des dernières années. La multiplication des facteurs influençant l'offre et la demande de main-d'oeuvre et la complexité croissante des interrelations entre ceux-ci confèrent à une telle politique un large spectre de préoccupations. Cependant, cette multiplicité des problématiques porte en elle-même la nécessité de cette politique.

Pour nous, une politique de main-d'oeuvre est une stratégie globale qui doit impliquer tous les partenaires du monde du travail: elle a pour principaux objectifs d'harmoniser les interventions gouvernementales, patronales et syndicales, d'assurer le développement et l'adaptation de la main-d'oeuvre québécoise et d'utiliser tout le potentiel qu'elle offre. Une telle politique serait accueillie chaleureusement par le monde du travail.

Une politique de main-d'oeuvre ne doit pas servir qu'à rationaliser les interventions gouvernementales. Elle doit servir tout autant aux milieux du travail qui ont à prendre des décisions quotidiennes en matière de ressources humaines. Une politique de main-d'oeuvre qui rendrait explicite cette stratégie globale du développement de la main-d'oeuvre représenterait certainement un précieux éclairage pour les entreprises dans leur processus de décision et de planification.

Deux types de conditions doivent être remplies pour mener à bien une telle entreprise: le premier concerne l'implication des partenaires et le second concerne les instruments que le Québec doit posséder pour y arriver.

Dans la mesure où l'État québécois s'engagerait à instaurer une politique de main-d'oeuvre qui ait un impact significatif sur les politiques des entreprises et celles des syndicats, il faut que celui-ci les implique concrètement dans sa conception et son élaboration. C'est sur la base d'un large consensus entre les milieux gouvernementaux et les milieux du travail qu'une telle politique pourra prendre forme, s'incarner dans les pratiques du plus grand nombre d'acteurs socio-économiques et générer une nouvelle dynamique dans le développement et la gestion des ressources humaines.

C'est un véritable exercice de concertation et de consultation qu'il faut engager aux plans national et régional et, pour ce faire, le Québec n'est pas à court de moyens, ni de structures. Le succès de cette concertation aura des effets multiplicateurs sur l'intérêt des partenaires du monde du travail à s'associer à l'État québécois.

Il est impératif d'implanter au Québec une véritable politique de main-d'oeuvre qui favorise l'adaptation de ses travailleurs et de ses entreprises aux rigueurs d'une économie mondiale en pleine mutation. Le Québec doit avoir sous son contrôle tous les instruments qui lui permettront de l'appliquer conformément à ses objectifs. En d'autres termes, il doit rapatrier sous sa juridiction exclusive les champs de compétence inhérents à cette politique. Sans cette latitude sur le plan des pouvoirs de l'État québécois, toute tentative d'élaborer une telle politique ne serait qu'illusoire.

Les commissions de formation professionnelle, ainsi que tous les partenaires socio-économiques qu'elles représentent, se sentent directement visés par les orientations que le Québec aura à définir dans les prochains mois. Dans le contexte actuel, où celui-ci doit faire des choix cruciaux en regard de son avenir politique et constitutionnel, l'Association provinciale des commissions de formation professionnelle a tenu à exprimer la position de l'ensemble de ses membres en ce qui concerne les conditions de développement de la main-d'oeuvre québécoise.

Nous recommandons:

1. Que le gouvernement du Québec entame le plus rapidement possible les négociations avec son homologue fédéral en vue de rapatrier sous sa juridiction exclusive tous les champs de compétences touchant le développement de la main-d'oeuvre.

2. Que le gouvernement du Québec enclenche le plus immédiatement possible le processus d'élaboration d'une politique de main-d'oeuvre de concert avec ses partenaires du monde du travail et que les commissions de formation professionnelle, en tant que structures régionales de développement de la main-d'oeuvre, soient directement mises à contribution dans ce processus.

3. Que le gouvernement du Québec, dans le cadre de cette politique de main-d'oeuvre, voit à harmoniser ses nombreuses législations touchant la main-d'oeuvre, qu'il poursuive le processus de révision de la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre en visant le développement de la formation en entreprise et qu'il concrétise son intention de créer des commissions de développement de la main-d'oeuvre à titre de guichets spécialisés en ce domaine.

4. Que le gouvernement du Québec régionalise les processus décisionnels pour augmenter l'efficience et l'efficacité des ressources humaines et financières qu'il consacre au développement de l'économie.

MÉMOIRE À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

SUR L'AVENIR POLITIQUE

ET CONSTITUTIONNEL

DU QUÉBEC

Novembre 1990

PRÉSENTATION

Les commissions de formation professionnelle sont des organismes régionaux qui ont été créés en 1969 en vertu de la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre. Elles ont pour principales responsabilités l'estimation des besoins de développement de la main-d'oeuvre ainsi que l'administration des programmes gouvernementaux conçus pour répondre à ces besoins.

Chaque commission de formation professionnelle dispose de comités consultatifs régionaux paritairement composés de représentants d'employeurs et de salariés qui sont accrédités par le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle. Chaque comité rassemble des représentants issus d'un même secteur d'activité économique: ce sont donc des comités de nature sectorielle et leur nombre varie selon les secteurs présents dans l'économie régionale. Les membres de ces comités sont consultés sur les besoins de leurs secteurs, sur les programmes et sur les questions relatives à la main-d'oeuvre et à l'emploi.

C'est à partir des membres des comités consultatifs d'une commission qu'est constituée l'assemblée générale, celle-ci élit le conseil d'administration qui fait de même pour le bureau de direction. Ses administrateurs sont donc élus par et parmi les représentants du marché du travail qui oeuvrent au sein de sa structure consultative.

Les commissions de formation professionnelle sont, à toutes fins utiles, des structures régionales de consultation, de concertation et d'intervention des partenaires du monde du travail dans le développement de la main-d'oeuvre. Celles-ci ne sont pas des établissements d'enseignement: elles sont là pour assurer l'adéquation entre les besoins de formation de la main-d'oeuvre et les services de formation offerts par les établissements d'enseignement.

L'Association provinciale des commissions de formation professionnelle est un organisme que les onze commissions se sont données à des fins d'orientation, de coordination, d'information, de support et de ressourcement. Elle se veut un lieu de consultation ainsi que le véhicule privilégié pour diffuser leur position en matière de développement de la main-d'oeuvre.

INTRODUCTION

La prochaine décennie interpelle l'économie québécoise de façon radicale et des choix capitaux devront être effectués, notamment en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre. La formation, la compétence et la polyvalence de la main-d'oeuvre jouent et joueront un rôle stratégique crucial pour établir la position concurrentielle du Québec sur un marché mondial en pleine mutation.

Des facteurs, dont l'envergure respective est considérable, convergent vers cette nécessité d'opérer un sérieux coup de barre au plan de la formation d'une main-d'oeuvre capable de soutenir le développement socio-économique du Québec.

La globalisation des marchés attise la concurrence entre les pays dont les systèmes de production se structurent graduellement à l'échelle internationale. La répartition internationale de la production conditionne celle de la main-d'oeuvre: la production moins rentable s'effectue dans les pays moins développés sur les plans économique et technologique; celle plus lucrative et complexe dans les pays plus avancés à ces égards. Ainsi en va-t-il, par exemple, pour la production d'un téléviseur: l'assemblage de composantes est fait dans des entreprises à faibles salaires (Extrême-Orient, Mexique) puis la production de tube-image dans des usines automatisées (Japon, Amérique du Nord, Europe) et enfin l'assemblage final près des marchés auxquels ils sont destinés.

Les pays voulant accroître ou conserver leur richesse restructurent leur économie vers une industrie à haute valeur ajoutée. Ceci implique invariablement le recours aux nouvelles technologies et à une main-d'oeuvre qualifiée capable de les maîtriser et même d'en produire. Même le secteur des services n'y échappe pas et, malgré une concurrence internationale plus faible, l'efficacité est l'enjeu d'une concurrence toute aussi sévère. Le secteur public non plus n'est pas épargné car, les ressources budgétaires s'amenuisant, là aussi l'efficacité et la productivité sont essentielles pour maintenir la qualité de ses services.

L'innovation technologique est un facteur permanent de croissance. Elle agit comme le catalyseur du changement sous de multiples aspects: dans l'organisation du travail et de la production, dans la gestion et l'administration des entreprises, dans les compétences requises pour la main-d'oeuvre, etc. L'innovation technologique crée sans cesse de nouveaux besoins de formation, mais c'est le rythme de croissance de ces besoins qui pose de plus en plus de problèmes pour l'individu, l'entreprise, le système d'éducation et les gouvernements.

La vitesse des changements technologiques questionne fortement les compétences acquises et la sécurité d'emploi de notre main-d'oeuvre parce qu'elle exige des travailleurs une constante adaptation. Les nouvelles technologies ont presque toujours comme premier impact de modifier la structure des contenus d'une profession et même les conditions d'exercice de celle-ci. Ces changements peuvent rendre caduques, du jour au lendemain

ou presque, les compétences qu'une personne a accumulées tout au long de sa vie. La désuétude progressive des compétences par la technologie est déterminante dans le développement de l'emploi et dans celui d'une économie nationale.

La tertiarisation de l'économie, et incidemment celle des emplois, est un processus qui se poursuit et il est bien difficile de savoir où il s'arrêtera. Entre 1961 et 1985, la contribution de ce secteur au produit intérieur brut (PIB) du Québec est passée de 56,6% à 70,8% et, par rapport à l'emploi, près des trois quarts des emplois créés pendant cette période sont attribuables à la croissance du tertiaire[1].

Dans la course à la productivité, les industries de services sont de plus en plus tributaires des nouvelles technologies et elles y investissent autant que les industries manufacturières. L'expansion du marché des services a exigé de sa main-d'oeuvre des compétences nouvelles et rien ne laisse penser qu'il en sera autrement pour l'avenir.

Le vieillissement de la population est une réalité démographique que l'on ne peut passer sous silence. Selon les projections de Statistique Canada, en l'an 2000, 60% de la main-d'oeuvre aura 35 ans et plus[2]. Cela signifie en clair que la majeure partie de la main-d'oeuvre de l'an 2000 est déjà sur le marché du travail et que l'effort de formation devra se concentrer sur le perfectionnement continu des travailleurs en place, car l'arrivée de jeunes travailleurs qualifiés ne pourra combler la demande.

De plus, d'ici à l'an 2000, 48,8% des nouveaux emplois exigeront 17 ans et plus de scolarité, soit plus du double qu'actuellement (22,4%)[3]. L'effort de formation à réaliser auprès de la main-d'oeuvre actuelle est plus que considérable si l'on en juge certaines données fort éloquentes, sinon dramatiques à ce sujet. Selon le recensement de 1986, près du quart (23,4%) de la population adulte au Québec a moins d'une 9e année et ne fréquente pas l'école[4]. De plus, le Québec compte dans sa population adulte un taux d'analphabétisme évalué à 28%[5]. Ces seuls chiffres décrivent une situation alarmante et les perspectives qui en découlent sur le plan de l'adaptation de la main-d'oeuvre sont plus qu'inquiétantes.

Par ailleurs, on ne peut ignorer d'autres types de changement qui sont d'ordre social et qui s'inscrivent eux aussi dans la problématique de la main-d'oeuvre. L'éclatement de l'organisation familiale, le nombre croissant de femmes qui doivent se trouver un emploi et le chômage élevé chez les jeunes n'en sont que quelques exemples.

Tous ces facteurs mis ensemble nous donnent un aperçu de l'ampleur des défis qui nous attendent et nos politiques actuelles, voire l'absence de certaines, ne peuvent prétendre les relever. Nous ne référons pas exclusivement ici aux politiques gouvernementales: les politiques internes des entreprises privées de même que celles des organisations syndicales doivent, elles aussi, être remises en question. Effectivement, les défis qui attendent l'économie québécoise pour les prochaines décennies devront être relevés par tous et chacun au moyen d'actions concertées entre les milieux du travail et les milieux gouvernementaux.

1. APERÇU GLOBAL DU PARTAGE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE

Cette section veut faire un rapide tour d'horizon du partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provincial en ce qui a trait à la formation professionnelle. Encore considérée aujourd'hui comme une jungle administrative qui défie l'imagination, la formation de la main-d'oeuvre ne se laisse donc pas circonscrire aisément par l'observateur moyen. Même ceux et celles qui y travaillent quotidiennement arrivent à s'y retrouver avec difficulté.

Nous tenterons donc de fournir ici un aperçu compréhensible de la situation, ce qui implique nécessairement des raccourcis.

1.1 Bref historique de l'évolution de la présence fédérale dans la formation de la main-d'oeuvre

C'est en vertu d'un droit constitutionnel fondamental que "l'éducation" est une responsabilité exclusive du Québec, mais il faut ajouter que cette exclusivité s'arrête là où la notion d'adulte intervient. Lorsqu'une personne n'est plus soumise à la fréquentation scolaire obligatoire (avoir 16 ans révolus) et qu'elle a interrompu ses études depuis au moins un an, elle est devenue "adulte" au sens des programmes gouvernementaux destinés à la main-d'oeuvre.

Le Québec est donc seul maître à bord lorsqu'il s'agit de la formation des jeunes, mais pour la formation professionnelle des adultes il partage cette responsabilité avec le gouvernement fédéral et ce, depuis plusieurs décennies.

Jusqu'en 1937, le gouvernement fédéral finançait des programmes de soutien à l'enseignement professionnel qui étaient administrés par les institutions scolaires de la province. Les dépenses fédérales d'alors concernaient essentiellement les infrastructures. Cette même année, le Conseil privé invalide la loi fédérale adoptée en 1931 pour soutenir les chômeurs pour le motif qu'il s'agit d'assurance et que cela relève du droit civil, donc de la compétence des provinces.

C'est en 1940, suite aux recommandations de la Commission Rowell-Sirois, qu'Ottawa décidait d'intervenir directement dans le champ de la formation professionnelle en suggérant que les domaines touchant l'emploi, le placement et l'assurance-chômage soient dorénavant de juridiction fédérale exclusive. Les provinces acceptèrent de modifier l'Acte d'Amérique du Nord Britannique (AANB) afin de permettre au gouvernement fédéral d'intervenir auprès des chômeurs. Malgré que la formation comme telle demeurait du ressort des provinces, le gouvernement fédéral étendait ainsi son influence dans une juridiction provinciale en promouvant financièrement la formation professionnelle des personnes de 18 à 30 ans.

Cette présence fédérale plutôt discrète allait prendre une forme beaucoup plus décisive avec l'adoption en 1967 de la Loi sur la formation professionnelle des adultes. Prétextant son rôle de coordination de l'activité économique canadienne, le gouvernement fédéral prenait la responsabilité des besoins de formation à court terme des personnes déjà sur le marché du travail. Cela signifiait que les programmes fédéraux n'étaient plus destinés à être administrés conjointement avec les provinces: le gouvernement fédéral allait acheter des cours auprès des institutions de son choix et ainsi abandonner l'approche usuelle des subventions.

Dénonçant cette façon de faire, le Québec fit introduire dans le projet de loi la mise sur pied d'un comité mixte fédéral-provincial chargé d'évaluer les besoins en main-d'oeuvre. Une première entente fut signée la même année, mais à titre expérimental seulement.

En 1974, une seconde entente est signée mais les objectifs applicables au programme oscillent entre le domaine économique et le domaine de l'éducation: même la formation générale préparatoire à l'enseignement professionnel vient s'y greffer. Cette entente fut prolongée à maintes reprises pour expirer en 1981.

En juin 1982, le gouvernement fédéral adoptait la Loi nationale sur la formation et donnait de nouvelles orientations à ses interventions dans ce domaine. Il décidait alors de concentrer ses ressources sur les professions d'importance nationale qu'il détermine avec les provinces ou de lui-même s'il n'y a pas consensus. Une première entente, l'accord Canada-Québec sur la formation en établissement, fut signée en octobre 1982, valide jusqu'au 31 mars 1985.

Cet accord Canada-Québec fut reconduit d'année en année; il expire en principe le 31 mars 1991. Depuis 1985 cependant, cet accord s'est vu fortement assujetti à la politique fédérale connue sous le nom de la "Planification de l'emploi". Cette politique marque une nouvelle ère: la présence fédérale se consolide de façon importante.

1.2 Les programmes fédéraux et québécois: la négociation du partage ou de l'empiètement?

Conçus unilatéralement, les programmes de la Planification de l'emploi ont connu des difficultés considérables de mise en oeuvre, ce qui a généré un solde non-dépensé en 1985-1986 d'environ 700 millions $ pour l'ensemble du Canada. Ces programmes visaient 15 objectifs distincts et 31 sous-objectifs et s'accompagnaient de 140 formulaires au total où le terme "employeur" recevait 18 définitions différentes[6]. Cette amputation des budgets de formation s'est reproduite d'année en année, ce qui fait que l'engagement financier réel du gouvernement fédéral a toujours été bien en deçà de l'enveloppe budgétaire prévue.

Ce qui est marquant avec l'avènement de la Planification de l'emploi, c'est que le gouvernement fédéral se dote de programmes bien à lui, six au total. En 1985-1986, celui-ci entend dépenser 1,4 milliard $ dans ces programmes axés sur la formation de la main-d'oeuvre.

De plus, les autres sommes prévues à l'accord sur la formation en établissement (650 millions $) ne seront désormais dépensées qu'en conformité avec les objectifs et les critères des programmes de la Planification de l'emploi.

Un signe précurseur de l'envahissement croissant du gouvernement fédéral est certes l'intention explicite en 1985, dans la Planification de l'emploi, de créer une structure consultative analogue aux commissions de formation professionnelle: les conseils consultatifs locaux. Le Québec s'y opposa.

Entre les programmes fédéraux et les programmes québécois destinés à la formation de la main-d'oeuvre, il y a beaucoup de points communs: les orientations, les grands objectifs, les types d'interventions et surtout les clientèles. Malgré que les gouvernements tentent d'installer une certaine complémentarité entre leurs interventions respectives, il n'en demeure pas moins que ces "points communs" constituent en fait des dédoublements systématiques: deux paliers gouvernementaux, deux "batteries" de programmes, deux cadres normatifs et deux réseaux de services pour administrer le tout, soit les centres d'emploi et immigration et les commissions de formation professionnelle.

De surcroît, ces dédoublements plongent littéralement les clientèles dans la confusion et elles arrivent difficilement à savoir qui fait quoi et pour qui. Déjà en 1982, le rapport de la Commission d'étude sur la formation des adultes (Commission Jean) dénonçait la jungle administrative qui sévissait dans ce domaine[7].

Si la Planification de l'emploi a représenté une affirmation concrète de la présence fédérale, son énoncé de politique le "Nouveau mode d'emploi", rendu public au printemps 1989, constitue pour sa part une entrée directe dans les juridictions québécoises. S'inspirant des résultats de la Planification de l'emploi, cet énoncé conjugue de nouveaux programmes destinés à accroître les compétences de la main-d'oeuvre et simultanément propose des modifications substantielles au régime d'assurance-chômage pour financer la formation.

Ici le désengagement financier du gouvernement fédéral est radical; d'une part, il utilise les recettes de l'assurance-chômage pour financer ses programmes; d'autre part, et c'est là où le bât blesse, il se retire totalement du financement de la caisse d'assurance-chômage au détriment des cotisants. À toutes fins pratiques, ne s'agit-il pas ici d'une taxe camouflée sur la masse salariale?

Au surplus, le resserrement des critères d'admissibilité et de la durée moyenne des prestations inflige au Québec une perte nette de 350 millions $ en prestations sans qu'il soit garanti qu'elle soit compensée par une augmentation égale des budgets de formation. Par ailleurs, ce resserrement pourrait signifier également une hausse de près de 10 000 clients à l'aide sociale, soit une facture additionnelle d'environ 30 millions $ pour le Québec.

Quoiqu'il en soit de ces répercussions budgétaires, cette nouvelle politique fédérale propose des mesures qui constituent un empiètement évident sur les juridictions québécoises dont, entre autres:

- la création d'un régime d'apprentissage et de normes nationales de qualification;

- la création de centres nationaux de formation;

- le contournement des structures québécoises de concertation, de partenariat et d'enseignement en voulant transiger directement avec le secteur privé.

Tout récemment nous apprenions que le gouvernement fédéral avait pour projet immédiat de créer une Commission nationale de la formation. De là à créer un ministère fédéral de la formation professionnelle, il n'y a qu'un pas et à observer l'appétit grandissant du gouvernement central dans ce domaine, cette perspective semble imminente.

1.3 La constance des revendications du gouvernement du Québec

Dès 1910, en réaction à l'initiative fédérale de créer une Commission royale sur l'enseignement industriel et technique, le premier ministre du Québec, M. Lomer Gouin, rappellait que tout ce qui touche à l'instruction publique, qu'il s'agisse d'enseignement spécial ou d'enseignement général, est du ressort exclusif des provinces.

Entre 1956 et 1961, suite à la création par le gouvernement fédéral d'un Conseil consultatif de la formation professionnelle, le Québec n'a accepté aucune subvention fédérale pour la formation technique et professionnelle.

En 1965, M. Jean Lesage déclare que le Québec doit instaurer sa politique de main-d'oeuvre et d'emploi et que c'est en fonction de la politique du Québec qu'il faut réévaluer les programmes conjoints de formation professionnelle.

En 1967, M. Daniel Johnson déclare que le Québec doit devenir seul responsable sur son territoire de toute dépense publique relative au placement et à la formation de la main-d'oeuvre. L'année suivante, à la Conférence constitutionnelle du 17 juillet, le Québec demande que le placement et la formation de la main-d'oeuvre soient attribués exclusivement aux provinces.

En 1971, le ministre des Affaires sociales, M. Claude Castonguay, réclame une responsabilité prioritaire dans la conception de la politique sociale dont la sécurité du revenu et la main-d'oeuvre, y compris la formation professionnelle et les mesures de main-d'oeuvre.

De 1971 à 1985, le Québec a réclamé à maintes reprises le rapatriement des budgets fédéraux consacrés à la formation professionnelle et ce, par la voix des ministres qui se sont succédés: Jean Cournoyer, Jacques Couture, Pierre-Marc Johnson, Pierre Marois et

Pauline Marois. Dans cette même période, soit en 1979, M. Claude Ryan dévoile son Livre beige où il est clairement signifié que les provinces doivent être les premières responsables du développement de leurs ressources humaines.

Depuis le début des négociations en 1986 de l'accord du lac Meech jusqu'à son échec il y a quelques mois, le premier ministre, M. Robert Bourassa, a fait des droits du Québec en matière de main-d'oeuvre une priorité.

Depuis 80 ans, les gouvernements québécois successifs, quel que soit le parti politique au pouvoir, ont traditionnellement associé la formation professionnelle de la main-d'oeuvre à la politique sociale et à l'éducation des adultes, secteurs où sa juridiction exclusive est moins contestée. Le gouvernement fédéral, pour sa part, a surtout tenté de faire la preuve que la formation professionnelle de la main-d'oeuvre est un élément de la politique économique, ce qui l'autoriserait donc à utiliser son pouvoir de dépenser dans ce domaine.

Le Québec s'est toujours distingué des autres provinces par sa volonté d'intervenir dans le développement de sa main-d'oeuvre et d'être le premier définisseur de la politique qui doit s'appliquer sur son territoire. 80 ans de revendications qui jusqu'à maintenant se sont soldées par un envahissement constant du gouvernement fédéral. Force est de constater que la négociation des juridictions, dans ce domaine de plus en plus névralgique pour la santé économique du Québec, s'accommode très mal du cadre constitutionnel actuel.

2. *LA FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL*

Le développement régional au Québec constitue un défi de taille. Les écarts et les déséquilibres entre les régions centrales et les régions périphériques sont plus que considérables. Il faut prendre pour acquis que le développement économique du Québec passe nécessairement par celui de toutes ses régions et que des actions énergiques devront être prises pour littéralement sortir certaines régions du sous-développement.

Le tissu industriel des régions se compose en grande partie de petites et moyennes entreprises et elles représentent un facteur déterminant du développement régional. Les programmes de développement de la main-d'oeuvre doivent viser prioritairement ces entreprises qui sont les plus génératrices d'emplois. Aussi, pour que les services offerts à cette clientèle soient rendus de façon efficace et rapide, il est nécessaire que les processus décisionnels soient décentralisés. C'est à cette condition que l'on peut s'assurer de la qualité des services.

La formation de la main-d'oeuvre ne peut remédier à tous les problèmes d'une région mais elle est certainement un agent important de développement dans la mesure où elle offre des réponses adaptées à des besoins spécifiques.

2.1 L'adaptation des programmes aux réalités régionales

Qu'on se situe au niveau des programmes québécois ou fédéraux, force est de constater que les gouvernements ont toujours eu une forte tendance à appliquer les objectifs, les règles et les interventions de façon uniforme sur leur territoire. Cela réduit considérablement la portée des mesures et la qualité de leurs résultats en plus que de mener à une mésadaptation des programmes à l'égard de plusieurs régions. Si l'imposition d'objectifs panquébécois cause de sérieux problèmes d'application des programmes dans plusieurs régions, que dire des objectifs pancanadiens.

Le gouvernement du Québec souscrit au principe d'une modulation de ses politiques et programmes pour mieux servir le développement régional. Son plan d'action en matière de développement régional, que le ministre Marc-Yvan Côté rendait public à l'automne 1988, en fait d'ailleurs largement état[8]. Pour sa part, le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle a inscrit ce principe de modulation régionale dans la révision des programmes de main-d'oeuvre qu'il effectue actuellement de concert avec les commissions de formation professionnelle. C'est là un bon pas dans la bonne direction car c'est par la souplesse et l'adaptabilité des programmes que les régions pourront en tirer profit.

Si pour une entreprise l'accès à une main-d'oeuvre compétente est essentiel à sa viabilité et à son développement, il en va de même pour une région. Pour les travailleurs et travailleuses, posséder les compétences requises par le marché du travail est également

une question de qualité de vie. Plusieurs régions périphériques, comme celles du Bas St-Laurent/Gaspésie/Iles-de-la-Madeleine, la Côte-Nord et l'Abitibi-Témiscamingue, connaissent de graves problèmes à ce niveau. Cette situation ne fait qu'aggraver leur position déjà difficile sur le plan économique.

Les commissions de formation professionnelle ont cette responsabilité régionale d'estimer les besoins de développement de la main-d'oeuvre, d'administrer les programmes de formation visant à harmoniser l'offre et la demande de compétences et de promouvoir une culture de la formation dans les entreprises. Celles-ci se veulent donc un intervenant facilitateur pour le développement des ressources humaines dans les entreprises et favorisent leur maillage. Elles s'acquittent de cette responsabilité avec toute l'efficience que leurs moyens permettent. La nécessité de mouler leurs interventions à la spécificité des besoins régionaux exige une régionalisation des décisions, sinon la distance entre le client et le service s'accroît et les réponses aux besoins deviennent inadéquates.

Les récentes orientations québécoises en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre entendent miser sur cette structure régionale des commissions en élargissant leur mandat pour en faire un guichet spécialisé pour l'ensemble des interventions touchant le développement de la main-d'oeuvre. À cette consolidation du rôle des commissions s'ajoute la volonté de:

- simplifier les programmes dont on a fait mention plus haut;

- mettre en place des comités sectoriels d'adaptation de la main-d'oeuvre;

- instaurer une politique d'apprentissage et un système de reconnaissance des compétences professionnelles.

Par ailleurs, la création d'incitatifs fiscaux à la formation professionnelle (crédit d'impôt remboursable à la formation) démontre cette volonté du gouvernement et des commissions de formation professionnelle d'inciter les entreprises à investir dans le développement de leurs ressources humaines.

Les intentions fédérales clairement énoncées dans sa nouvelle stratégie, le "Nouveau Mode d'emploi", viennent entraver ces orientations et contournent les institutions et les structures de concertation québécoises. Le Québec ne peut régionaliser ses structures de gestion des programmes de main-d'oeuvre en créant des commissions de développement de la main-d'oeuvre et consentir, par ailleurs, à une centralisation sans précédent des interventions fédérales caractérisée par un pouvoir quasi-unilatéral de dépenser.

2.2 Le partenariat dans le développement de la main-d'oeuvre

Devant les défis auxquels est confrontée l'économie québécoise et devant l'enjeu majeur de disposer d'une main-d'oeuvre qualifiée, l'implication des partenaires du monde du travail est une nécessité incontournable.

L'implication des partenaires du monde du travail doit commencer lors de la conception et de l'élaboration des politiques et des programmes, et se poursuivre dans le processus de gestion et de mise en oeuvre. Ces partenaires connaissent les besoins auxquels les programmes doivent répondre; il est donc primordial que leur implication soit de nature à garantir l'adéquation entre les besoins et les réponses.

C'est au moyen de structures crédibles et permanentes que l'État pourra s'associer les partenaires du monde du travail et que ceux-ci consentiront à investir davantage dans le développement de la main-d'oeuvre. La volonté du gouvernement de transformer les commissions de formation professionnelle en commissions de développement de la main-d'oeuvre traduit cet impératif d'appuyer les milieux régionaux dans leur volonté d'assumer leur développement.

Le développement des régions par les régions, le développement "endogène", est celui qui offre les meilleures garanties d'un développement équilibré qui réduit les disparités et produit des résultats durables. En ce sens, chaque région doit disposer des conditions de base pour stimuler son propre développement et mettre en valeur son potentiel d'innovation et d'entrepreneurship. La capacité de former une main-d'oeuvre compétente est une de ces conditions de base, sans elle l'économie d'une région est condamnée à péricliter.

La perspective imminente de consolidation des commissions de formation professionnelle et de leurs structures régionales de concertation est porteuse d'avenir pour le développement régional et l'adaptation de la main-d'oeuvre. Cependant, le domaine de la concertation des partenaires n'échappe pas non plus aux intrusions du gouvernement fédéral. Avec la création prochaine d'une commission nationale de la formation, dont on peut supposer qu'elle aura des ramifications régionales, ce dernier vient introduire inutilement un nouvel organisme dans un champ où le Québec veut justement alléger le nombre d'intervenants et les structures. Cette commission nationale représente probablement une structure intéressante pour les autres provinces, mais pour le Québec elle ne serait qu'une duplication.

Ce sont de bien sombres perspectives pour promouvoir le partenariat et la concertation sur lesquels les commissions de formation professionnelle se sont toujours appuyées dans leurs interventions. Si le marché du travail canadien est une fiction et qu'en fait il y a des marchés du travail canadiens, il en va de même pour le Québec qui est composé de marchés du travail régionaux. À telle enseigne, il faut reconnaître que le partenariat prend racine d'abord et avant tout dans les régions.

Conclusion

- Le gouvernement du Québec s'est donné des orientations claires en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre misant sur le partenariat et la régionalisation des responsabilités. L'avancée du gouvernement fédéral dans ce domaine est à contre-courant de ces orientations par ses visées centralisatrices et le non-respect de juridictions fondamentalement québécoises. Jusqu'à récemment, le domaine de la main-d'oeuvre faisait l'objet d'ententes fédérales-provinciales mais il s'avère aujourd'hui que la tendance fédérale actuelle est d'esquiver la négociation et d'implanter ses propres stratégies.

3. POUR UNE POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE MAIN-D'OEUVRE

La notion de politique de main-d'oeuvre a grandement évolué au cours des dernières années. La multiplication des facteurs influençant l'offre et la demande de main-d'oeuvre et la complexité croissante des interrelations entre ceux-ci confèrent à une telle politique un large spectre de préoccupations.

Cette multiplicité des problématiques porte en elle-même la nécessité de cette politique.

3.1 Une politique nécessaire et attendue

Le gouvernement du Québec intervient dans une foule de domaines qui touchent la main-d'oeuvre:

- la formation des personnes en emploi ou en recherche d'emploi;
- les relations de travail (code du travail);
- les conditions minimales de travail (loi sur les normes minimales);
- la formation et la qualification (Loi F-5);
- la protection de l'emploi (licenciements collectifs);
- la réglementation du marché du travail (décrets de convention collective);
- l'intégration au marché du travail;
- le partage de l'emploi;
- l'aide à l'emploi;
- la mobilité de la main-d'oeuvre;
- la santé et sécurité au travail (CSST);
- l'exercice des professions (Office des professions);
- la sécurité du revenu (aide sociale);
- l'immigration;
- la gestion de la main-d'oeuvre dans les entreprises;
- les coûts et la productivité de la main-d'oeuvre.

Dans les domaines des conditions minimales de travail, des relations de travail, de la réglementation des professions et de la qualification professionnelle, le Québec possède le pouvoir de légiférer pour toutes les entreprises qui relèvent de sa juridiction.

En ce qui concerne les domaines de la gestion de la main-d'oeuvre dans les entreprises, de l'aide à l'emploi, de l'intégration au marché du travail, des coûts et de la productivité de la main-d'oeuvre, de la mobilité, du partage de l'emploi et de la formation des personnes en emploi ou en chômage, les deux ordres de gouvernement interviennent au moyen des programmes habituellement de nature incitative.

Tous ces domaines d'intervention, qu'ils soient proprement québécois ou partagés, constituent en quelque sorte une mosaïque des principaux éléments d'une politique de

main-d'oeuvre. Entendons ici par mosaïque un ensemble relativement disparate de lois, règlements, programmes et mesures qui régissent ou influencent à leur façon le fonctionnement du marché du travail et de l'emploi.

Il n'est pas rare d'entendre dans les milieux gouvernementaux que cette "mosaïque" équivaut à une politique de main-d'oeuvre qu'on aurait construit à la pièce. Ce type de prétention confond le tout avec la somme de ses parties et conduit à nier l'existence de contradictions évidentes entre plusieurs de ses éléments.

Un des exemples patents de contradiction touche précisément la formation de la main-d'oeuvre. La Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre a jusqu'à maintenant surtout servi à réglementer l'exercice de professions où les milieux de travail concernés souhaitaient, en principe, se prévaloir d'un régime d'apprentissage. L'industrie de la construction illustre d'ailleurs fort bien ce cas.

Cette loi québécoise permet à une industrie ou à un secteur d'instaurer un régime d'apprentissage combinant formation en milieu de travail et formation en établissement. Cependant, l'instauration d'un tel régime doit se faire par le biais d'une réglementation spécifique qui définit le contenu des professions concernées, leur champ d'exercice exclusif, les modalités de formation et d'accès à cette formation, la structure salariale des apprentis, les exigences de qualification et les conditions d'exercice de la profession.

L'environnement légal de l'apprentissage est fort contraignant et plus souvent qu'autrement subordonne la formation aux relations de travail. Non seulement l'accès à la profession est réglementée, mais l'accès à la formation menant à cette profession l'est aussi. Certains secteurs voient dans cette loi une opportunité de réglementer l'exercice de professions par la voie détournée d'un régime d'apprentissage, tandis que d'autres voulant assurer la formation de leur main-d'oeuvre par ce moyen y renoncent en raison de sa rigidité législative.

Cette rigidité a un impact désastreux sur l'évolution même d'une profession assujettie à cette loi. Dans la mesure où le contenu d'une profession est étroitement défini par règlement, il devient très difficile pour elle d'absorber les changements technologiques qui viendraient modifier son exercice. À la limite, une profession étant dans l'incapacité de s'adapter au changement peut devenir désuète et disparaître au profit de d'autres occupations qui auront été créées artificiellement.

Par ailleurs, l'apprentissage est en soi un mode de formation très efficace, les systèmes européens nous le prouvent de bien des façons. Si l'on veut développer davantage ce mode de formation, il faut nécessairement le sortir de ce carcan législatif qui n'a certainement pas contribué à le rendre attrayant pour les entreprises et les travailleurs. Cette loi est actuellement en processus de révision et c'est selon nous l'occasion toute désignée pour lui redonner des objectifs qui soient cohérents par rapport à la nécessité de développer des modes de formation qui s'appuient sur les milieux de travail.

il y a certes beaucoup d'autres exemples de ces sortes de zones frictionnelles entre les lois, règlements et programmes. Pour nous la raison est relativement simple: il n'y a pas de stratégie qui donne une cohérence d'ensemble à toutes ces mesures "main-d'oeuvre" qui se sont accumulées au cours des années.

Pour nous, une politique de main-d'oeuvre est une stratégie globale qui doit impliquer tous les partenaires du monde du travail: elle a pour principaux objectifs d'harmoniser les interventions gouvernementales, patronales et syndicales, d'assurer le développement et l'adaptation de la main-d'oeuvre québécoise et d'utiliser tout le potentiel qu'elle offre. Une telle politique ne serait-t-elle pas accueillie chaleureusement par le monde du travail?

Une politique de main-d'oeuvre ne doit pas servir qu'à rationaliser les interventions gouvernementales. Elle doit servir tout autant aux milieux du travail qui ont à prendre des décisions quotidiennes en matière de ressources humaines. Une politique de main-d'oeuvre qui rendrait explicite cette stratégie globale du développement de la main-d'oeuvre représenterait certainement un précieux éclairage pour les entreprises dans leur processus de décision et de planification.

Pour nous, une politique de main-d'oeuvre ne saurait donc se réduire à une sorte de politique de "gestion" des interventions gouvernementales.

3.2 Les conditions préalables à l'élaboration et à l'application d'une politique de main-d'oeuvre

Deux types de conditions doivent être remplies pour mener à bien une telle entreprise: le premier concerne l'implication des partenaires et le second concerne les instruments que le Québec doit posséder pour y arriver.

L'implication des partenaires

Dans la mesure où l'État québécois s'engagerait à instaurer une politique de main-d'oeuvre qui ait un impact significatif sur les politiques des entreprises et celles des syndicats, il faut que celui-ci les implique concrètement dans sa conception et son élaboration. C'est sur la base d'un large consensus entre les milieux gouvernementaux et les milieux du travail qu'une telle politique pourra prendre forme, s'incarner dans les pratiques du plus grand nombre d'acteurs socio-économiques et générer une nouvelle dynamique dans le développement et la gestion des ressources humaines.

C'est un véritable exercice de concertation et de consultation qu'il faut engager aux plans national et régional, et pour ce faire le Québec n'est pas à court de moyens, ni de structures.

Sur le plan régional, le Québec dispose d'une structure consultative largement déployée dans toutes les régions: il existe actuellement au sein de l'ensemble des commissions de

formation professionnelle plus de 1 500 représentants d'employeurs et de travailleurs issus des différents secteurs d'activité économique. Ces ramifications profondes dans tous les milieux régionaux constituent un acquis unique à consolider et à exploiter afin qu'une politique de main-d'oeuvre contribue efficacement au développement régional. La transformation éventuelle de nos organismes en commissions de développement de la main-d'oeuvre représente un premier jalon essentiel pour doter le Québec d'un guichet spécialisé dans ce domaine et rationnaliser ses interventions.

Sur le plan national, le ministre de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, M. André Bourbeau, créait récemment une conférence permanente sur l'adaptation de la main-d'oeuvre. Cette structure concrétise la volonté gouvernementale d'une consultation à l'échelle nationale. Composée des principaux représentants du monde du travail, cette conférence permanente aura à être impliquée dans l'élaboration d'une politique de main-d'oeuvre.

Avec l'appui de ces structures et des milieux éducatifs, le Québec a déjà en main une bonne partie des outils nécessaires pour concevoir une politique de main-d'oeuvre qui correspond aux attentes et aux besoins des différents partenaires socio-économiques.

C'est en misant sur cette concertation que le Québec pourra disposer d'une véritable stratégie globale en matière de main-d'oeuvre: une stratégie fondée sur les besoins du monde du travail et sur leur volonté de l'actualiser dans leurs milieux respectifs.

Les champs de compétence

Nous avons vu précédemment que le Québec intervient dans une foule de domaines reliés à la main-d'oeuvre. Dans de nombreux champs, il partage sa responsabilité avec le gouvernement fédéral et dans d'autres, il a juridiction exclusive. La complexité et l'inefficacité du partage des pouvoirs en matière de main-d'oeuvre conduisent à des dédoublements coûteux et d'éternelles querelles entre les deux paliers de gouvernement.

Comme le souligne avec justesse la Chambre de commerce du Québec dans son rapport sur les aspects économiques sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec[9], "ce cadre a fait depuis trente ans la preuve de son incapacité à doter le pays d'une stratégie cohérente de main-d'oeuvre qui irait de l'éducation de base jusqu'à la formation en entreprise". Si le Québec veut se doter d'une politique de main-d'oeuvre, il doit avoir sous son contrôle tous les instruments qui lui permettront de l'appliquer conformément à ses objectifs, en d'autres termes, il doit pouvoir influencer tous les domaines inhérents à cette politique.

En premier lieu, et quel que soit le cadre constitutionnel, tous les budgets fédéraux injectés au Québec touchant le développement de la main-d'oeuvre doivent revenir au Québec pour qu'il les réinvestisse dans ses propres programmes et en fonction de ses propres objectifs. Cela comprend actuellement:

- les budgets des programmes de la Planification de l'emploi et de leurs substituts préconisés dans la nouvelle stratégie le "Nouveau mode d'emploi" et qui se greffent à la réforme du régime d'assurance-chômage (environ 280 millions $ en 1989-1990);

- les budgets prévus à l'accord Canada-Québec sur la formation en établissement (139 millions $ en 1989-1990).

En second lieu, le Québec doit analyser les scénarios possibles quant au rapatriement entier ou partiel du régime d'assurance-chômage sous sa juridiction. Considérant que le gouvernement fédéral entend ne plus contribuer au financement du régime et qu'au surplus il a manifesté son intention de recourir à la caisse de ce régime pour financer ses activités régulières en matière de formation de la main-d'oeuvre, nous croyons légitime que le Québec puisse, à tout le moins, gérer les sommes qui lui appartiennent. Par ailleurs, un rapatriement de responsabilités en cette matière devrait avoir suffisamment d'envergure pour que le Québec puisse harmoniser davantage ce régime avec ses propres politiques de sécurité du revenu (aide sociale).

En ce sens, une analyse approfondie des coûts et bénéfices d'un rapatriement total se doit d'être effectuée pour que des décisions éclairées soient prises rapidement. Il va sans dire que cette analyse doit adopter une perspective à long terme pour mieux évaluer la récurrence ou la non-récurrence des déficits possibles. Considérant l'ampleur des coûts supplémentaires que cela peut représenter pour le Québec, cette analyse doit prendre en compte non seulement les cotisations et les prestations québécoises, mais aussi les coûts reliés au chevauchement des réseaux et nommément les impacts de la réforme du régime que le gouvernement fédéral s'apprête à effectuer. L'élimination des dédoublements de structure offrirait possiblement des économies d'échelle. Par ailleurs, l'aspect budgétaire ne doit pas constituer le seul paramètre: l'efficacité, la qualité des services offerts à la main-d'oeuvre et l'atteinte des objectifs québécois en matière d'emploi doivent être centrales dans cette analyse.

En troisième lieu, le Québec doit rapatrier les budgets fédéraux consentis dans le cadre de l'entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement économique des régions du Québec. Cette entente prévoit une contribution fédérale totale de 440 millions $ entre juin 1988 et avril 1993 et comporte un volet important touchant le développement des ressources humaines. Ces sommes récupérées pourront ainsi être assujetties à des objectifs que le Québec n'aura pas à négocier et être administrées par les régions en fonction d'une programmation adéquate à leurs besoins.

En dernier lieu, pour que le gouvernement du Québec puisse supporter adéquatement les petites et moyennes entreprises, il lui faut décentraliser les processus décisionnels vers les régions. Les petites et moyennes entreprises les plus dynamiques sont celles où les centres de décisions descendent sur la ligne de feu, c'est-à-dire vers les unités de production, vers les travailleurs. Ce mode de gestion visant la qualité totale doit inspirer les pratiques gouvernementales. Plus les centres de décision sont près du client, meilleure est la réponse en termes de satisfaction. C'est donc par la régionalisation des processus

décisionnels que le gouvernement du Québec peut accroître l'efficacité et l'efficience des ressources humaines et financières qu'il consacre au développement économique.

Conclusion

Ces conditions préalables, relatives au partenariat et aux champs de compétence, se doivent d'être rencontrées le plus rapidement possible. Il est impératif d'implanter au Québec une véritable politique de main-d'oeuvre qui favorise l'adaptation de ses travailleurs et de ses entreprises aux rigueurs d'une économie mondiale en pleine mutation.

Nous croyons par ailleurs que c'est là un objet de concertation dont le succès aura des effets multiplicateurs sur l'intérêt des partenaires du monde du travail à s'associer à l'État québécois.

4. *RECOMMANDATIONS*

Les commissions de formation professionnelle, ainsi que tous les partenaires du marché du travail qu'elles représentent, se sentent directement visées par les orientations que le Québec aura à définir dans les prochains mois. Dans le contexte actuel où celui-ci doit faire des choix cruciaux en regard de son avenir politique et constitutionnel, l'Association provinciale des commissions de formation professionnelle a tenu à exprimer la position de l'ensemble de ses membres en ce qui concerne les conditions de développement de la main-d'oeuvre québécoise.

Nous recommandons:

1. Que le gouvernement du Québec entame le plus rapidement possible les négociations avec son homologue fédéral en vue de rapatrier sous sa juridiction exclusive tous les champs de compétence touchant le développement de la main-d'oeuvre.

2. Que le gouvernement du Québec enclenche le plus immédiatement possible le processus d'élaboration d'une politique de main-d'oeuvre, de concert avec ses partenaires du monde du travail, et que les commissions de formation professionnelle, en tant que structures régionales de développement de la main-d'oeuvre, soient directement mises à contribution dans ce processus.

3. Que le gouvernement du Québec, dans le cadre de cette politique de main-d'oeuvre, voit à harmoniser ses nombreuses législations touchant la main-d'oeuvre, qu'il poursuive le processus de révision de la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre en visant le développement de la formation en entreprise et qu'il concrétise son intention de créer des commissions de développement de la main-d'oeuvre à titre de guichets spécialisés en ce domaine.

4. Que le gouvernement du Québec régionalise les processus décisionnels pour augmenter l'efficience et l'efficacité des ressources humaines et financières qu'il consacre au développement de l'économie.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES:

1. Beauséjour, M., Introduction à l'économie du Québec, Éditions Études Vivantes, Montréal, 1989, pp. 85 et 166.

2. Le nouveau mode d'emploi: profil de la croissance du marché du travail, Emploi et Immigration Canada, tableau 2.3, p.17.

3. Ibid., p. 10.

4. L'alphabétisation et l'éducation de base au Québec: une mission à assumer solidairement, Conseil supérieur de l'éducation, Sainte-Foy, 1990, p. 5.

5. Ibid. p. 8.

6. Partenaires pour l'avenir: position commune des provinces et territoires, document préparé par le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle au nom des provinces et territoires, Québec, novembre 1989, pp. 13-14.

7. Apprendre une action volontaire et responsable. Énoncé d'une politique globale de l'éducation des adultes dans une perspective d'éducation permanente, Montréal, 1982.

8. Québec à l'heure de l'entreprise régionale: plan d'action en matière de développement régional, Office de planification et de développement du Québec, Québec, 1988.

9. Rapport sur les aspects économiques sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Chambre de commerce du Québec, Montréal, 1990, p. 22.